

Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung aus Sicht eines Trägers von Hilfen zur Erziehung

1. Einführung

Die Jugendhilfe ist in der konkreten Arbeit mit und am Klienten schon immer mit dem Spannungsverhältnis konfrontiert, sich ggf. zwischen Dienstleistungs- und Beratungsorientierung und eingriffsorientiertem Schutz von jungen Menschen gegenüber ihren Familien entscheiden zu müssen.

Die gesellschaftspolitische Debatte in den letzten Jahren konstatierte eine Dominanz der Dienstleistungs- und Beratungshaltung in der Jugendhilfe, einzelne schwerwiegende Vorfälle schienen auf ein strukturelles Defizit im Zusammenhang mit der Garantenstellung für Kinder und Jugendliche zu verweisen, also auf eine Vernachlässigung des Schutzauftrages.

In diesem Zusammenhang stellt der neue § 8a im SGB VIII den ursprünglichen Auftrag nochmals klar, präzisiert ihn mit neuen Verfahrensvorschriften und unterstreicht die Bedeutung des Themas durch eine prominente Platzierung im Gesetz.

Die Verfahrensvorschriften greifen in die Binnenstruktur der öffentlichen Träger der Jugendhilfe ebenso ein wie in das Verhältnis zwischen Jugendamt und Leistungserbringer. Sie beeinflussen aber auch das Verhältnis zwischen Leistungserbringer und Klient.

Die rechtliche Absicherung dieser (Neu-)Orientierung erfolgt durch den § 62 und die Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts von Klienten im engeren Kontext des § 8a. Gleichzeitig präzisiert der § 72 Qualifikationsvoraussetzungen für das Personal der Jugendhilfe – freilich nur in Form von Ausschlusskriterien – und greift auch in diesem Sinne erstmalig in die Binnenstruktur des Personalbereichs in der Jugendhilfe ein.

2. Verfahrensvorschriften für Leistungserbringer

Der Satz 2 im § 8a SGB VIII formuliert eine vergleichsweise präzise Verfahrensvorschrift:

„In Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach diesem Buch erbringen, ist sicherzustellen, dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag nach Abs. 1 in entsprechender Weise wahrnehmen und bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuziehen. Insbesondere ist die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Fachkräfte bei den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten, und das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden.“

Die Fachkräfte des Leistungserbringers sollen – so der Auftrag in Abs. 2 – den Schutzauftrag nach Abs. 1 in entsprechender Weise wahrnehmen. Dies verweist auf den zentralen Punkt in Abs. 1, nämlich: Werden dem Jugendamt (Leistungserbringer) gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es (er) das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen.

8a mit Satz 1 und 2 definiert damit einen umfassenden Auftrag an den Leistungserbringer und stattet diesen Auftrag zusätzlich mit zwingenden Verfahrensvorschriften und Vorgehensweisen aus.

Diese sollen nun im Folgenden im Einzelnen betrachtet werden.

2.1 Abschätzung des Gefährdungsrisikos

Der Abschätzung des Gefährdungsrisikos gehen „gewichtige Anhaltspunkte“ für eine Gefährdung voraus. „Gewichtige Anhaltspunkte“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auf die Dauer nur empirisch über Kasuistik bzw. Rechtssprechung gefüllt werden kann. In der täglichen Fallarbeit jedoch ist Jugendhilfe schon immer mit unbestimmten Kategorien konfrontiert. Man hat ein Erfahrungswissen über die Aspekte der „Gewichtigkeit“, Bedeutung, etc. gewonnen, sodass selbstverständlich Handlungswissen zur Verfügung steht. „Gewichtige Hinweise“ können direkte oder indirekte Mitteilungen, Beobachtungen bzw. Schlussfolgerungen aus verschiedenen Informationsquellen darstellen.

Die „Abschätzung des Gefährdungsrisikos“ stellt eine zukunftsbezogene Einschätzung dar. Damit wird auf die Vermeidung weiterer Schädigung und den damit verknüpften Handlungsauftrag verwiesen, man soll also nicht bis zum letzten Moment warten.

Die Gefährdung des Kindeswohls verweist auf den Schutz vor schädigenden Einflüssen und Lebensbedingungen:

- der Schutz vor körperlicher und seelischer Gewalt
- der Schutz vor emotionaler sowie körperlich-gesundheitlicher Vernachlässigung
- der Schutz vor sexuellem Missbrauch
- der Schutz vor der Versagung entscheidender existenzieller Entwicklungschancen (z. B. Schulpflicht)

2.2 Hinzunahme einer Fachkraft

Bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos hat der Leistungserbringer eine „insoweit erfahrene Fachkraft“ hinzuzuziehen. Während der Gesetzgeber bei der Auftragsbestimmung des Jugendamts von „mehreren Fachkräften“ spricht, da er offensichtlich davon ausgeht, dass beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe – also im ASD – ausreichend Fachkompetenz durch die Teams vorhanden ist, trägt er im Kontext der Leistungserbringer der Pluralität der

Träger dadurch Rechnung, dass eine „insoweit erfahrene Fachkraft“ nicht nur aus den Reihen der Leistungserbringer selbst rekrutiert werden kann oder muss, sondern auch aus dem regionalen und strukturellen Umfeld. Eine „insoweit erfahrene Fachkraft“ verweist auf die Doppelqualifikation der Erfahrung und Ausbildung und schränkt den Personenkreis somit ein. Je nach Größe des Trägers wird diese Fachkraft aus den eigenen Reihen zu rekrutieren sein (z. B. aus dem übergreifenden psychologischen Dienst, dem Leitungsbereich etc.) bzw. (bei kleineren Trägern) wird man auf die Ressourcen anderer Institutionen (Beratungsstellen, Gesundheitsamt, medizinische Dienste etc.) zurückgreifen müssen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die zwingende Hinzunahme einer Fachkraft den Leistungserbringer nicht von seiner Fallverantwortung entbindet, insbesondere dann, wenn etwa in der Einschätzung des Gefährdungsrisikos zwischen Fachkraft und unmittelbar am Fall handelnden Mitarbeiter Diskrepanzen entstehen. Die abschließende Einschätzung des Gefährdungsrisikos und der sich daraus ableitenden Konsequenzen obliegen dem Leistungserbringer.

2.3 Beratung der Klienten

Sobald ein Leistungserbringer ein Risiko definiert, hat er „bei dem Personensorgeberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinzuwirken“. Dies bedeutet, dass neben der Einschätzung des Gefährdungsrisikos auf Seiten des Leistungserbringers ein Beratungs- und Hilfeplan entwickelt werden muss, um – gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten – das Gefährdungsrisiko abzubauen. Der Gesetzgeber hat diesen Aspekt nicht näher präzisiert, es ist jedoch mit Sicherheit ratsam, die entsprechenden Prozesse ausführlich zu dokumentieren und die entsprechenden Hilfe- und Beratungspläne gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten schriftlich zu fixieren und zu unterzeichnen. Von zentraler Bedeutung sind die Definition konkreter Handlungsschritte und verbindlicher Zeiträume, in denen Handlungen und Änderungsprozesse sich vollziehen sollen.

2.4 Begleitung und Kontrolle der Umsetzung

Der Leistungserbringer soll „das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden“. Die „angenommenen Hilfen“ verweisen darauf, dass der Hilfe- und Beratungsplan realisiert und durch den Leistungserbringer begleitet und kontrolliert wird. Der Terminus „nicht ausreichend erscheinen“ verweist auf die damit verknüpfte kontinuierliche Effekteinschätzung und Aufrechterhaltung der Abschätzung des Gefährdungsrisikos. Der Leistungserbringer hat also über einen zu definierenden Zeitraum die Umsetzung des Beratungs- und Hilfeplans zu begleiten, die Effekte einzuschätzen, ggf. Änderungen vorzunehmen und Erfolgs- wie

Abbruchkriterien zu definieren. Dies kann nur fall- und situationsspezifisch erfolgen und muss kontinuierlich Gegenstand einer systematischen Dokumentation sein.

2.5 *Meldung an das Jugendamt*

Wenn die in einem Beratungs- und Hilfeplan vom Klienten zunächst angenommenen Hilfen „nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden“, ist das Jugendamt zu informieren. Es ist von zentraler Bedeutung, dass die Abschätzung des Gefährdungsrisikos die Entwicklung eines Beratungs- und Hilfeplans, die Umsetzung dieses Planes im Sinne der Begleitung der Änderungsprozesse und die laufende Abschätzung zwingende Verfahrensvorschriften sind und eine Meldung an das Jugendamt erst dann und nur dann erfolgen darf, wenn diese Schritte eingehalten, die Erfolglosigkeit des Prozesses im Sinne der Vermeidung des Gefährdungsrisikos aber klar und eindeutig festgestellt wurde.

Dieser Aspekt hat bereits zu teilweise heftigen Kontroversen zwischen Leistungserbringern und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, die eine unmittelbare Meldung an das Jugendamt favorisieren, geführt. Die Regelung jedoch ist eindeutig und vom Gesetzgeber so gewollt. Der Einschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts, die durch den § 8a und die ergänzende Gesetzgebung ohnehin gegeben ist, soll durch diesen Zwischenschritt zumindest abgemildert werden, bevor staatliches Handeln greift. Es steht damit insgesamt im Gesamtkontext des Spannungsverhältnisses von Selbstbestimmungsrecht der Bürgerinnen und Bürger einerseits und der Garantenstellung des Staates andererseits.

3. Konsequenzen der Verfahrensvorschriften für die Leistungserbringer

3.1 *Konsequenzen im Binnenbereich der Leistungserbringer*

Die im Kap. 2 beschriebenen Verfahrensvorschriften des § 8a müssen im Binnenbereich der Leistungserbringer zu gravierenden Konsequenzen führen. Dies bezieht sich sowohl auf die Information der Mitarbeiter wie auf die Präzisierung von Verfahren und Prozeduren, aber auch auf die Definition und Festlegung von Zuständigkeiten.

Die Bedeutung, die der Gesetzgeber dem § 8a gegeben hat sowie einzelne Verfahrensvorschriften, wie z. B. die Hinzunahme externer Fachkräfte, verweisen aus unserer Sicht zwingend darauf, dass der Umgang mit der Problematik des 8a nicht in das Belieben einzelner Mitarbeiter oder Teams gegeben werden darf, sondern dass zwingend

Leitungskräfte – der mindestens mittleren Führungsebene – in die Verfahrenskette eingebunden werden müssen. Die zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen, die sich aus der Nichteinhaltung von Verfahrenswegen ergeben können, sowie das ggf. gewaltige Risiko für die betroffenen Kinder und Jugendlichen bei Fehleinschätzung verweisen auf diese Notwendigkeit. In einer entsprechenden Meldekette sind Personen und Zeitpunkte der Meldung verbindlich festzulegen. In einer schriftlichen gegenzuzeichnenden Dienstanweisung sind sämtliche Mitarbeiter, die mit der Problematik des § 8a in ihrem Dienstbetrieb konfrontiert werden könnten (es könnten evtl. auch Wirtschafts- oder technische Kräfte sein), auch auf das gesamte Verfahren und die darin enthaltenen detaillierten Vorschriften hinzuweisen. Es ist im Übrigen ratsam, diese Aspekte jährlich im Rahmen einer Belehrung zu wiederholen und entsprechend zu dokumentieren.

Sämtliche Verfahrensschritte im Rahmen des Umgangs mit § 8a müssen dokumentiert werden. Die Nachweispflicht im Streitfall obliegt grundsätzlich dem Leistungserbringer. Da zum Teil Neuland betreten wird, kann über die Form und Struktur der Dokumentation noch nichts Abschließendes gesagt werden. Sicherlich werden sich viele Bereiche für standardisierte Vorgaben eignen, andere, eher sehr nah am Fall liegende Aspekte werden nur in qualitativer, freier Dokumentation festgehalten werden können. Die Dokumentationspflicht des Mitarbeiters jedoch muss fixiert und Teil der Verfahrensvorschriften sein.

Die Hinzunahme einer Fachkraft ist in den Verfahrensvorschriften des § 8a zwingend vorgegeben. Diese Fachkraft muss sich durch Erfahrung und berufliche Ausbildung auszeichnen. In der Einstellung auf die Problematik des § 8a muss jeder Leistungserbringer prüfen, ob er in seiner Organisation entsprechende Fachkräfte hat und dann organisatorische Mechanismen festlegen, mit denen die Verfügung und Abrufbarkeit der Fachkräfte gewährleistet ist. Je nach struktureller Nähe und Konfrontationswahrscheinlichkeit mit der Problematik von § 8a kann dies u. U. hohe Auswirkungen auf Dienstplan- und Bereitschaftsdienststrukturen nach sich ziehen. Es muss auch davon ausgegangen werden, dass u. U. mehrere Fachkräfte für unterschiedliche Aspekte des Gefährdungsrisikos (z. B. sexueller Missbrauch) in Reserve gehalten werden müssen. Können Fachkräfte nicht aus dem eigenen Betrieb rekrutiert werden, muss der Leistungserbringer dafür Sorge tragen, dass er in dem Beraterischen Umfeld seiner Region gebahnte Zugangswege zu entsprechenden Organisationen und Personen aufbaut und vertraglich sichert. Auch hier muss der Aspekt des Zeitdrucks und der schnellen Verfügbarkeit im Auge behalten werden.

Jenseits der Festlegungen von Zuständigkeiten und Verfahrensdetails muss der Leistungserbringer fachliche Definitionen der Gefährdung, Kriterien für die Risikogewichtung und Indikatorenbildungen in der Phase der Begleitung eines möglichen Beratungsprozesses vornehmen. Die Abschätzung eines Gefährdungsrisikos impliziert beispielsweise eine Unterscheidung zwischen akuter und drohender Gefährdung bezüglich einzelner Indikatoren, die in der Summe für eine Gefährdung sprechen. Die Definition von ‚akut‘ oder ‚drohend aufgrund von Einzelindikatoren‘ ist von Erziehern und/oder Sozialpädagogen grundsätzlich nicht zu erwarten. Hier muss der Leistungserbringer fachliche Vorarbeit leisten bzw. in einer intensiven Schulung und ggf. Fortbildung die Organisation und die Mitarbeiter mit zusätzlicher Kompetenz ausstatten. Dieser Aspekt ist übrigens als dauerhafter und kontinuierlicher Prozess zu verstehen, denn in Zukunft wird die praktische Erfahrung der Jugendhilfe sowie die Rechtsprechung zusätzliches Material liefern, die die vorläufigen Festsetzungen u. U. verändern wird. Es gilt, diesen Prozess aufmerksam zu verfolgen und es liegt in der Fürsorgepflicht des Trägers gegenüber seinen Mitarbeitern, dies zu gewährleisten.

3.2 Konsequenzen der Verfahrensvorschriften für das bilaterale Verhältnis von Leistungserbringer und öffentlichen Träger der Jugendhilfe

Die Konsequenzen aus den Verfahrensvorschriften ergeben sich sowohl auf einer strategischen wie auf einer operativen Ebene. Für den strategischen Kontext gilt es, Vereinbarungen zu schließen, die die konkrete Umsetzung beinhalten. Dies ist die strategische Ebene. Im operativen Bereich liegt die Schnittstelle in der Meldung des Gefährdungsrisikos an das Jugendamt dann, wenn Beratungs- und Hilfeprozesse scheitern. Diese Schnittstelle muss sorgfältig festgelegt und gestaltet werden, damit hieraus keine Friktionen entstehen können.

Die im Gesetz geforderten Vereinbarungen zwischen öffentlichem Träger der Jugendhilfe und dem Leistungserbringer können nur bilateralen Charakter haben. Details dieser Vereinbarungen orientieren sich primär an den Leistungsmöglichkeiten und Ressourcen des Leistungserbringers. Von daher obliegt es aus unserer Sicht zunächst dem Leistungserbringer, nach Analyse seiner Möglichkeiten ein konkretes Konzept mit Verfahrensvorschriften, Definitionen und Zuständigkeiten dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe vorzulegen, um dann darüber zu konkreten Vereinbarungen zu kommen. Diese Vereinbarungen sollten so operational wie möglich gestaltet werden, um die Interpretationsbreite von Absprachen möglichst gering zu halten. Diese sollten im Einzelnen beinhalten:

- vorläufige Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe wie „wichtige Anhaltspunkte“, „Gefährdung“ etc.
- Meldekette, Zuständigkeiten wie Dokumentationspflichten
- ggf. Zeiträume und Verfahrensvorschriften bei der Übergabe an das Jugendamt.

Es ist ratsam, die Vereinbarung zum § 8a regelmäßig zu überprüfen, eine Anbindung an den entsprechenden Diskurs im Rahmen des § 78 a ff. wäre denkbar, sodass daraus eine Tradition entstehen kann.

Die Übergabe der Fallverantwortung bei Vorliegen eines Scheiterns des Beratungs- und Hilfeplans an das Jugendamt sollte bereits in den Vereinbarungen grundsätzlich geregelt sein. Es ist ratsam, diese Übergabe mit einem umfassenden schriftlichen Bericht auf der Basis der kompletten Dokumentation zu gestalten, um

- die Legitimation des bisherigen Verfahrens darzustellen und
- die Fortführung fachlichen Handelns durch das Jugendamt auf der Basis umfangreicher Erkenntnis der bisherigen Prozesse zu gewährleisten.

Der Gesetzgeber formuliert im Rahmen einer Novellierung zusätzliche Verfahren und Leistungsanforderungen, im Rahmen des Konnexitätsprinzips sollte er die möglicherweise daraus entstehenden Folgekosten gleichfalls geregelt und geordnet haben. Dies ist – wie so oft – nicht der Fall. Nun kann es aus der Sicht der Leistungserbringer nicht sein – und angesichts der Wirtschaftskraft der meisten Träger ist dies auch nicht möglich – zusätzliche Kosten, die mit der Umsetzung des gesamten Komplexes verknüpft sind, zu tragen. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass „8a-Fälle“ nicht Routineherausforderungen darstellen, sondern Grenzsituationen, die vergleichsweise selten auftreten. Leistungserbringer haben auch im Rahmen ihrer Kriseninterventionsfähigkeit die Möglichkeit, kurzfristig Ressourcen zu verschieben, Kräfte zu mobilisieren und für einen bestimmten Zeitraum Schwerpunktbildungen anders zu gestalten. Je nach Größe des Leistungserbringers ist dies leichter oder mit höherem Aufwand zu erreichen. Von daher stellt sich die Kostenfrage nicht generell, sondern muss auch hier in jedem bilateralen Vertrag miteinander ausgehandelt werden. Kleinen Trägern, die z. B. im Kontext der „erfahrenen Fachkraft“ auf externe Ressourcen zurückgreifen müssen, müssen selbstverständlich, sofern hieraus Kosten entstehen, diese Kosten ersetzt werden. Andererseits könnte der öffentliche Träger der Jugendhilfe Kontingente oder Budgets in der Region bereitstellen und sie im Hintergrund vertraglich absichern, sodass hieraus nur indirekt Kosten entstehen, die für den Leistungserbringer jedoch nicht relevant sind. Insgesamt also ist die laute Empörung und der Ruf nach grundsätzlicher Kostenerstattung ebenso

unangemessen wie die Verschiebung der gesamten Kostenverantwortung in diesem Zusammenhang auf die Leistungserbringer.

3.3 Konsequenzen der Verfahrensvorschriften für das Verhältnis Leistungserbringer und Klienten

In manchen Diskussionsbeiträgen zur Debatte um den § 8a wird von Seiten der Leistungserbringer beklagt, dass diese Regelung das Vertrauensverhältnis zwischen Klient und Helfer beeinträchtigt. Dieser Einschätzung ist nicht zuzustimmen. Auch bisher gehörte zur Arbeit des Helfers die permanente Einschätzung des Beratungsauftrages und der Hilfeintention gegenüber der Beachtung des Kindeswohls und möglicher Gefährdungen. Konfrontationen mit Personensorgeberechtigten über familiäre Handlungsstrukturen gab es auch bisher schon, sie mussten im Rahmen des Vertrauensverhältnisses abgewogen werden. Dies alles sind keine neuen fachlichen Herausforderungen. Neu jedoch ist, dass der Leistungserbringer und damit der Helfer vor Ort zu bestimmten Verfahren gezwungen ist und ab einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens das Jugendamt informieren muss. Auf diesen Aspekt sollten alle Klienten vor Beginn einer Maßnahme der Hilfen zur Erziehung schriftlich hingewiesen werden – etwa im Rahmen eines Elternbriefs –, dabei sollten sie umfassend über Intention und Hintergründe dieser Regelung informiert werden. Dies kann selbstverständlich die Konfrontation in der konkreten Situation nicht minimieren, verschafft jedoch zwischen allen Beteiligten Klarheit über Rollen und Pflichten und mögliche Konsequenzen.

4. Schlussbetrachtung

Die Novellierung des SGB VIII im Rahmen des § 8a stellt aus meiner Sicht einen Fortschritt dar. Sie präzisiert und betont in angemessener Weise den Schutzauftrag für Kinder und Jugendliche, den Helfer auch bisher bereits hatten.

Sie bindet dieses Handeln jedoch an konkrete Verfahrensschritte, die fachlich sinnvoll sind und aus meiner Sicht insbesondere eine vernünftige Balance zwischen dem Anspruch auf informationellen Selbstbestimmungsrecht von Bürgern und Bürgerinnen einerseits und dem notwendigen Schutz für Kinder und Jugendliche andererseits herstellt.

Es wird jedoch entscheidend darauf ankommen, dass die Vereinbarungen zwischen dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe und dem Leistungserbringer individueller, bilateraler werden, den jeweiligen realistischen Möglichkeiten beider Partner gerecht werden, damit die

Umsetzung letztendlich nicht auf dem Papier steht, sondern im operativen Rahmen auch erfolgreich geschehen kann.

5. Zusammenfassung

Freie Träger der Jugendhilfe waren schon bisher gehalten, Hilfe und Beratung auf der einen, Kontrolle und Schutz vor Gefährdung auf der anderen Seite abzuwägen, der § 8a ändert die Lage aber in folgenden Hinsichten:

- Leistungserbringer erhalten präzise Verfahrensvorschriften für Gefährdungssituationen.
- Leistungserbringer haben ein Erfahrungswissen für die Abschätzung des Gefährdungsrisikos auszubilden und zu nutzen.
- Leistungserbringer müssen interne oder externe Fachlichkeit mobilisieren, um der Aufgabe zu genügen.
- Leistungserbringer müssen in Prozessen abschätzen können, wann sie das Gefährdungsrisiko dem öffentlichen Träger mitteilen.
- Leistungserbringer müssen entsprechende Zuständigkeiten, Dienstwege und Dokumentationsmethoden ausbilden, um ihrer neu definierten Verantwortung gerecht zu werden.
- Leistungserbringer müssen ihr Personal für die Erfüllung der Garantenstellung kontinuierlich weiterbilden und schulen.
- Alle Anforderungen müssen sich in der Ausgestaltung der Vereinbarungen zwischen Leistungserbringer und öffentlichem Träger niederschlagen.
- Die neuen Anforderungen müssen sich auch in einer Regelung der entstehenden Kosten niederschlagen.